

Nuevos planteamientos en diplomacia: la diplomacia humanitaria
Ana M. Badia Martí
Laura Huici Sancho
(Dirs.)
Marcial Pons

La diplomacia humanitaria en el escenario internacional actual: algunas tendencias y su incidencia en el caso español[1]

Francisco Rey Marcos

Codirector del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH)

1. Introducción

En los últimos años se ha ido consolidando la utilización del término "diplomacia humanitaria" por parte de muchos gobiernos para denominar las tareas o acciones de carácter diplomático, en un sentido amplio, que buscan incidir sobre cuestiones que tiene que ver con la mejora de los instrumentos de protección de ciertos colectivos especialmente vulnerables en casos de conflicto armado u otras situaciones de crisis. De un modo más general y aunque, como veremos a lo largo de esta publicación, existen controversias y debates, la diplomacia humanitaria se entiende clásicamente como el conjunto de actividades que llevan a cabo las organizaciones humanitarias con el fin de obtener por parte de actores estatales y no estatales - tales como gobiernos, militares, grupos armados u otro tipo de autoridades comunitarias -, el espacio necesario para poder funcionar con integridad. Estas actividades se definen según tres ejes principales de actuación: actividades de representación y *networking*, actividades de negociación y búsqueda de compromisos – clásicamente de negociación de acceso a poblaciones civiles necesitadas - y actividades de promoción y/o incidencia político-humanitaria, dentro de las cuales destacan la promoción del respeto del derecho internacional humanitario (DIH) y de los principios de la acción humanitaria: imparcialidad, neutralidad e independencia (Ahmed Abenza, 2016).

En esta línea de pensamiento y basándonos en trabajos anteriores del IECAH (Ahmed Abenza, 2016), algunos de ellos no publicados, podemos establecer algunos hitos en la evolución del concepto y del propio término de diplomacia humanitaria. Así, podemos

[1] Publicado en "Nuevos planteamientos en diplomacia: la diplomacia humanitaria. Ana Badía Martí y Laura Huici Sancho (Dirs.). Marcial Pons, 2020.

afirmar que el concepto de la diplomacia humanitaria se plantea desde finales del siglo XIX y principios del siglo XX. En aquella época, los oficiales de la administración de EEUU ya se referirían al término como la negociación necesaria que se debe llevar a cabo antes de intervenir en la soberanía de otro Estado-nación, incapaz de garantizar la dignidad y seguridad de sus ciudadanos. Desafortunadamente, las intervenciones se orientaron más bien hacia la defensa del bienestar de los estadounidenses – es decir, en una agenda política – en vez de en consideraciones realmente humanitarias (Straus et al., 1912).

El término, por ello, ha sido usado en el ámbito de las relaciones internacionales con estas consideraciones para referirse a los intentos de muchos Estados de mantener relaciones neocoloniales con sus antiguas colonias en África, o para justificar su presencia e intervenciones militares por motivos pretendidamente humanitarios (Peñas, 2000). Para muchos de estos autores y corrientes de pensamiento, el término arrastra connotaciones negativas, en la medida en que pretende legitimar la intervención, la injerencia y atentar contra la soberanía de los Estados. Otros autores usan el término de un modo más general y con contenido más favorable, llegando a afirmar que "la década de los 90 fue el escenario de la diplomacia humanitaria transformada en pieza clave de la política exterior por algunos Estados. También auspiciada con una cierta ingenuidad por unas Naciones Unidas que, por un momento, creyeron en ella, e inclusive en ellas mismas" (Pérez Prat, 2005).

En tiempos más recientes, sin embargo, se ha avanzado en una utilización más positiva del término. Así, Minear y Smith (2007) establecen una definición clave de la diplomacia humanitaria, definiéndola como un concepto que "abarca las actividades llevadas a cabo por organizaciones humanitarias para obtener de autoridades políticas y militares el espacio dónde funcionar con integridad. Estas actividades incluyen esfuerzos como preparar la presencia de organizaciones humanitarias en un país específico, negociar el acceso y monitorear los programas de asistencia y protección a las poblaciones civiles necesitadas, promover el respeto por la ley y las normas internacionales, apoyar individuos e instituciones indígenas y participar en la reivindicación de objetivos humanitarios en diversos niveles".

En este sentido, algunas organizaciones humanitarias y muy especialmente el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y la Federación Internacional de Sociedades de Cruz Roja y Media Luna Roja (FICR) han comenzado a usar el término y hasta hace poco han sido las únicas instituciones que lo acuñan y aplican como tal. El papel de la diplomacia humanitaria, para ellas, es el de generar un marco de implementación apropiado para los programas humanitarios al mismo tiempo que se construyen las colaboraciones necesarias para conseguir sus objetivos. De hecho, cuando se incorpora de manera natural en la acción humanitaria, puede ser empleado como un instrumento para concienciar, negociar y movilizar a muy diversos actores en la provisión de ayuda humanitaria (de emergencia), además de jugar un papel importante tanto en la prevención de riesgo como en la gestión de crisis (Régnier, 2011). De un modo más directo, Peter Maurer, actual Presidente del CICR, lo expresa en estos términos: "Para responder a las necesidades de las víctimas de un conflicto armado, necesitamos, por ejemplo, obtener accesos. Ello exige estar en contacto con todas las partes implicadas, gubernamentales o no, negociar con ellas, sensibilizarlas sobre la pertinencia de la acción humanitaria y lograr su apoyo. El CICR también se dedica a reforzar el diálogo con los Estados, que financian un 92% de su presupuesto, mientras que el sector privado ocupa el séptimo lugar entre nuestros donantes. Todos estos aspectos forman parte de la diplomacia humanitaria"[2].

Aunque, como vemos, la reciente utilización del término tiene que ver con las organizaciones humanitarias de la sociedad civil, esta concepción de la diplomacia humanitaria y el propio uso del término se han incorporado más recientemente al trabajo de algunos Estados y, coincidiendo con el crecimiento de la acción humanitaria a escala mundial, algunos ministerios de asuntos exteriores han comenzado a incluir la diplomacia humanitaria como una acción más dentro de la acción exterior del Estado y de la diplomacia convencional; especialmente, aunque no solo, en las políticas de cooperación internacional para el desarrollo y acción humanitaria. Este ha sido el caso de España, donde desde fechas muy recientes el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (MAEUEC) ha tomado el tema con fuerza y lo ha incorporado a su práctica habitual, obteniendo algunos prometedores resultados. Y esto

[2] https://www.mirabaud.com/es/mirmag/mirmag-detail/article/1475506526-peter-maurer-presidente-del-cicr-la-diplomacia-humanitaria-hoy-en-dia/ Mirabaud, noviembre 2016.

es así no solo en relación con el trabajo humanitario de la Oficina de Acción Humanitaria (OAH) de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID), sino también con la participación de otras áreas del Ministerio[3].

El hecho de que en otros ministerios e instancias de la política pública española se incorporen también consideraciones de carácter humanitario que, en algunos casos, incluyen medidas que entrarían dentro de este concepto que estamos manejando de diplomacia humanitaria, supone, sin duda, un cambio relevante que parece irse consolidando en nuestra diplomacia.

2. Antecedentes en España

Desde finales de los años 90 el Gobierno español comenzó a ser bastante activo en los foros internacionales de carácter humanitario. La incorporación a la iniciativa de la Buena Donación Humanitaria (GHD por sus siglas en inglés), en 2005, y la aprobación de la Estrategia Sectorial de Acción Humanitaria, en 2007, estimularon un cierto trabajo de incidencia por parte de la cooperación española en materia humanitaria. Este trabajo se fue ampliando a otras áreas de nuestra diplomacia y ha sido especialmente relevante en algunas agendas, como la de Mujer paz y seguridad durante todo el proceso de aprobación de la Resolución 1325 en el año 2000. Además, durante su reciente paso por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (CSNU), en el periodo 2015-2016, España promovió activamente la agenda global humanitaria con la adopción de un buen número de resoluciones; entre ellas: la Resolución 2242- sobre mujer, paz y seguridad (que continúa la Resolución 1325)-, la Resolución 2286- sobre asistencia médica y protección de los servicios de salud en los conflictos armados- y la Resolución 2331- sobre trata de personas en conflicto. Igualmente, España lideró con Nueva Zelanda y Jordania los esfuerzos del Consejo de Seguridad en la vertiente humanitaria del conflicto de Siria, siendo la Resolución 2258, sobre ayuda transfronteriza, uno de los más palpables resultados de este trabajo.

[3] Desde el IECAH hemos tenido la oportunidad de colaborar con el MAEUEC en diversas ocasiones y elaborar algunos documentos internos de los que extraemos algunas ideas.

Cabe destacar que la Evaluación de la Estrategia de la Cooperación Española, realizada en 2017, destaca que "el rol que ha jugado y está jugando España en el ámbito de la denominada diplomacia humanitaria es reconocido internacionalmente, por lo que se puede concluir que es una forma de actuación valorada y para la que la Cooperación Española posee capacidad en general y en contextos geopolíticos concretos en particular, en el ámbito humanitario"[4].

En 2018 se ha continuado reforzando el sello humanitario en la acción exterior española[5]. Así:

- España asumió la presidencia del Grupo de Amigos de la red de Depósitos de Respuesta Humanitaria de las Naciones Unidas (UNHRD);
- España está presente en el grupo de donantes del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), al que volvió en octubre 2017 tras cinco años de ausencia;
- España presidirá en 2019 el ODSG (grupo de donantes de apoyo a OCHA, principal agencia de NNUU para los asuntos humanitarios) y ha entrado en su "troika" en 2018;
- Por último, como muestra de este compromiso con lo humanitario, en 2018 visitaron España el Director de OCHA y Secretario General Adjunto para Asuntos Humanitarios, Mark Lowcock, así como el Director Ejecutivo del PMA, David Beasley.

El hecho de que la visita de Mark Lowcock se produjera algunos días después de que el Gobierno de Madrid autorizase el atraque en un puerto de España del barco Aquarius, con 629 personas que escapaban del conflicto y la miseria en sus países, hizo que este tema y la diplomacia humanitaria a él vinculada ocuparán una buena parte de la agenda. "España está claramente comprometida con la protección de civiles en conflicto y es un miembro activo en el sistema multilateral, llevando a cabo una fuerte diplomacia humanitaria, condenando los ataques contra instalaciones médicas y su personal", dijo Lowcock en sus declaraciones a la prensa. De hecho, los medios de Naciones Unidas

[4] http://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Acci%C3%B3n%20Humanitaria/Evaluacion%20de%20la%20Estrategia%20de%20Accion%20Humanitaria%20de%20la%20Cooperacion%20Espa%C3%B1ola.pdf

[5] Datos extraídos de documentos oficiales del MAEUEC.

titularon “La ONU elogia la diplomacia humanitaria de España”[6]. Los propios medios de comunicación españoles ya se habían hecho eco de este tema desde la perspectiva de la diplomacia humanitaria, lo que es bastante novedoso: “Pedro Sánchez se refuerza en Europa con el papel de España al frente de la "diplomacia humanitaria”, titulaba Eldiario.es[7].

Resulta evidente que con la llegada del nuevo gobierno se ha recuperado el interés por algunas cuestiones que en un sentido amplio podríamos considerar de carácter humanitario. La clara posición tomada respecto a la posibilidad de atracar en España del buque Aquarius fue una de las primeras señales en este sentido. La voluntad expresada por el gobierno de retomar los compromisos en materia de justicia penal universal y de jurisdicción penal internacional va en una línea similar. La creación de la Dirección General de Integración y Atención Humanitaria dentro del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad social es otra muestra de ello. Podríamos citar por último la concesión de visados humanitarios, especialmente en el último tiempo, a ciudadanos venezolanos: “Pedro Sánchez, presidente del gobierno español, encargó a los Ministerios de Interior y Asuntos Exteriores que agilicen y aumenten el número de visados por razones humanitarias que España concede a solicitantes venezolanos”[8]. En definitiva, las consideraciones humanitarias se han incorporado de modo creciente a la agenda y así es recogido por los medios de comunicación.

Por ello, además del trabajo propio del Ministerio de Asuntos Exteriores Unión Europea y Cooperación en materia de diplomacia humanitaria y más allá de sus competencias, parecería conveniente generalizar algunos de esos enfoques al trabajo de otros ministerios, que aunque no están familiarizados ni usan el término, de facto realizan acciones que entrarían dentro del concepto de diplomacia humanitaria.

3. Experiencias en otros países

[6] https://news.un.org/es/story/2018/06/1435972 Noticias ONU. 15 de junio de 2018.

[7] https://www.eldiario.es/politica/Pedro-Sanchez-Europa-diplomacia-humanitaria_0_786371781.html Eldiario.es. 26 de junio de 2018.

[8] http://www.el-nacional.com/noticias/europa/espana-aumentara-numero-visados-humanitarios-para-venezolanos_252159 18 de septiembre de 2018.

En los últimos años algunos países han enfatizado su interés en la diplomacia humanitaria, incluyéndolo de forma destacada en documentos de sus ministerios de asuntos exteriores o en sus estrategias de acción humanitaria. Algunos países, como Alemania, ya habían incorporado la diplomacia humanitaria desde el año 2012, pero con un perfil limitado.

Diplomacia humanitaria en la **Estrategia de Alemania**

- Promoción de los principios humanitarios.

- Diálogo con nuevos actores globales.

- Diálogo con Estados en regiones en riesgo de desastres y crisis.

- Promoción de un sistema internacional humanitario mejorado.

Tras la Cumbre Mundial Humanitaria (WHS por sus siglas en inglés), celebrada en el año 2016, este ha sido también el caso de Francia y Noruega, por poner algunos ejemplos recientes. Es muy significativo que, en el caso de Francia, de las 15 decisiones de la Estrategia de acción humanitaria aprobada en el año 2018 nueve de ellas estén centradas en aspectos de diplomacia humanitaria.

Resumen de las 9 decisiones de la **Estrategia humanitaria de la República Francesa 2018-2022** que tienen relación con la diplomacia humanitaria.

1. Francia se compromete a construir una fuerte coalición de Estados para fortalecer la protección del personal humanitario y médico en conflictos, a raíz de su iniciativa lanzada el 31 de octubre de 2017 en el CSNU, y para obtener apoyos a la declaración política adoptada en esa ocasión.

2. Francia seguirá promoviendo la protección de los niños en los conflictos armados para fortalecerla y continuará con UNICEF promoviendo la universalización de los Principios y Compromisos de París.

3. Francia continuará su compromiso en el marco de la agenda "Mujeres, paz y seguridad" apoyando acciones que prevén una asistencia específica a mujeres y niñas, lo que favorece su reintegración y empoderamiento, incluido el apoyo a actividades generadoras de ingresos.

4. Francia continuará participando en el proceso intergubernamental comprometido tras la 32ª Conferencia del Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, para alcanzar un acuerdo sobre un potencial foro de Estados para fortalecer el respeto por el DIH mediante la creación de un espacio para el diálogo.

5. Francia se compromete a continuar sus esfuerzos para reunir más apoyo para su propósito de suprimir el veto en caso de atrocidades, entre miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

6. Francia continuará movilizándose plenamente al servicio de la lucha contra la impunidad, especialmente en relación con las violaciones del DIH en los conflictos, particularmente en Oriente Medio.

7. Francia actuará con sus socios y dentro de los organismos adecuados por contribuir a la plena implementación del DIH en el ciberespacio. Continuará participando activamente en los debates internacionales sobre sistemas de armas letales autónomas dentro de la Convención sobre Ciertas Armas Convencionales, en particular en cuanto a la aplicación del DIH.

8. Francia desarrollará un diálogo humanitario constructivo y exigente mediante consultas periódicas con sus principales socios, ya sean partes en un conflicto o actores emergentes en la escena humanitaria, para permitir la promoción del respeto del DIH, comprometiéndose a una posible cooperación.

9. Francia continuará sus esfuerzos para la difusión del DIH entre sus fuerzas armadas y en el extranjero. Continuará la implementación de sus prácticas operativas para la protección de los civiles en los teatros de operaciones exteriores.

En la nueva Estrategia humanitaria francesa, como vemos, la diplomacia humanitaria va mucho más allá de las actuaciones en el ámbito de la cooperación o la ayuda humanitaria convencional y abarca áreas más delicadas como sus compromisos en el CSNU, la negociación de ciertos tipos de armas, o la lucha contra la impunidad.

En el caso de Noruega, dentro del bloque de diplomacia humanitaria de su Estrategia humanitaria se concede especial relevancia a la prevención, afirmando que "nuestro compromiso no debe limitarse a responder cuando surge una crisis. Noruega trabajará en primer lugar para evitar que surjan crisis humanitarias, y en cooperación con nuestros socios ayudaremos a fortalecer el marco general de la asistencia humanitaria". "A través de nuestra trabajo por la paz y reconciliación, Noruega también tratará de promover soluciones políticas inclusivas a las crisis relacionadas con conflictos. La relación (interface) entre los esfuerzos políticos y humanitarios nunca ha sido más importante".

Por otra parte, la Estrategia noruega matiza y limita esta relación entre lo humanitario y lo político afirmando que "por lo tanto, Noruega trabajará para despolitizar los esfuerzos humanitarios y para dejar en claro que, con el fin de proteger a los civiles, el derecho internacional humanitario y los principios humanitarios deben ser respetados. Esto implicará diplomacia humanitaria activa tanto a nivel internacional como nacional. El enfoque más efectivo dependerá del contexto". Este enfoque basado en los principios

y el respeto por el DIH, con una orientación hacia la aplicación en el terreno, es una de las características de la Estrategia noruega.

El gobierno de **Noruega**

- Hace uso de la diplomacia humanitaria activa para ayudar a asegurar que las partes en conflicto cumplan con el derecho internacional humanitario;

- Asume un papel de liderazgo y apoyo a las iniciativas internacionales que buscan mejorar la calidad y coordinación de esfuerzos humanitarios;

- Ayuda a asegurar que los socios de Noruega desarrollen las habilidades y capacidades necesarias para negociar el acceso humanitario.

El análisis de otros documentos estratégicos sobre cuestiones humanitarias de distintos países (muchos de ellos elaborados antes de la Cumbre Mundial Humanitaria, por lo que conceden menor importancia a la diplomacia humanitaria o no utilizan el término) permite ver que habría diversos enfoques:

- Uno primero, de **carácter global**, que incorpora compromisos de diplomacia humanitaria de tipo general para el conjunto de la acción exterior del Estado. El caso de Francia es el más claro y casi el único.
- Un segundo enfoque directamente vinculado a la **promoción del respeto del DIH y el resto de marcos jurídicos relevantes para el trabajo humanitario y a los principios humanitarios** en diversos foros. Este enfoque es el más generalizado.
- Un tercer planteamiento que promueve el uso de la diplomacia humanitaria con un carácter más **concreto y aplicado para incidir en la mejora de la coordinación, el diálogo entre actores de diverso tipo**, las mejoras del sistema humanitario, los esfuerzos comunes, etc. Para muchos países las tareas de incidencia en los diversos foros son el elemento esencial de su diplomacia humanitaria. Componentes de este enfoque también son generalizables;
- Por último, un enfoque que vincula más la diplomacia humanitaria al **trabajo de terreno y a conseguir el acceso** a las comunidades afectadas a través de la negociación, etc.

Evidentemente, aspectos de estos cuatro enfoques son compatibles y ese es el caso de las posiciones y la práctica de muchos países. Aunque en algunos documentos existen pequeñas alusiones a otras políticas fuera de las competencias de los ministerios de

exteriores o de las cuestiones más vinculadas a la cooperación, no hemos encontrado referencias a posibles problemas de coherencia con otras políticas públicas internas. Las referencias a la relación con el desarrollo, los ODS y ese tipo de cuestiones son frecuentes, pero no así a otras políticas como las migratorias. La discusión en Naciones Unidas de los documentos del Pacto Global sobre refugiados y sobre inmigrantes ha permitido avanzar algo este debate. Pero hasta ahora, ningún país ha incluido consideraciones a este respecto en sus documentos estratégicos humanitarios.

4. La diplomacia humanitaria en el MAEUEC: algunas claves y prioridades[9]

Los antecedentes y experiencia previa en materia de diplomacia humanitaria, tanto por parte de la OAH de AECID como de otras áreas del MAEUEC, avalan el potencial de desarrollo de estas tareas en el seno del ministerio y su contribución al impulso de nuestra acción exterior. En este contexto, cabe apuntar la necesidad de:

- Concretar un **Plan de acción sobre diplomacia humanitaria** que especifique actuaciones en materia de DIH sobre, entre otros, el seguimiento y propuestas en torno a la Resolución 2286; la posición sobre mecanismos de verificación del DIH a apoyar en la XXXIII Conferencia Internacional de Cruz Roja y Media Luna Roja; el apoyo a la Comisión Internacional Humanitaria de Encuesta y otros mecanismos de verificación o investigación del cumplimiento del DIH; el seguimiento de la Agenda sobre Mujer, paz y seguridad (Resolución 1325, 2242… y proceso posterior). Algunos de estos temas ya están en marcha pero se impone la necesidad de establecer algún marco general de acción que los vincule. Además, en la elaboración de este Plan de acción se debería incorporar el diálogo con otros actores como el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y la Cruz Roja Española y las organizaciones no gubernamentales especializadas, instituciones académicas, centros de pensamiento y, en el ámbito de sus competencias, las Comunidades Autónomas u otros.

[9] Algunas consideraciones coinciden con las expuestas en el Borrador de Estrategia de Acción Humanitaria de la Cooperación Española 2019-2023 en el que colabora el IECAH.

- Continuar el rol de liderazgo que España ha tenido en las agendas internacionales de Mujer, paz y seguridad, así como en la de protección de la misión médica en conflictos (desconocemos cómo ha seguido el proceso tras la 2286 en la AGNU).

- Incorporar en este Plan de acción posiciones específicas de diplomacia humanitaria en ciertas crisis especialmente graves por sus consecuencias humanitarias. En esos casos, plantear a nivel de las acciones sobre el terreno actuaciones para mejorar el acceso humanitario. Deberían estudiarse aquellos escenarios en los que nuestro país puede tener algún valor añadido o capacidades específicas que puedan movilizarse. En línea con lo que ha propuesto la Coordinadora de ONGD debería existir un mecanismo conjunto de planteamiento y revisión de los retos humanitarios en cada una de las crisis definidas como prioritarias por la cooperación española[10]. En este mecanismo y en las reuniones que celebrara deberían participar las Direcciones Generales de Política Exterior, de Naciones Unidas y de las zonas geográficas y buscar mecanismos de coordinación entre los diversos servicios del Ministerio de Asuntos Exteriores y los diferentes actores humanitarios con presencia en esas zonas. Énfasis en estos casos en temas de acceso y posiblemente de negociación humanitaria. Énfasis también en el respeto de los principios humanitarios y la no politización de la ayuda humanitaria.

- Profundizar en la posición sobre la agenda internacional de lucha contra la violencia de género en emergencias *(Call to Action on protection from GVB in Emergencies*).

- El ámbito de la infancia ha sido hasta ahora uno de los que han generado más iniciativas internacionales. En ese sentido se debería:

    - Mantener los compromisos en materia de protección de escuelas en zonas de conflicto, incidiendo para que más países con los que mantenemos buenas relaciones firmen la Declaración de Escuelas Seguras. Profundizar el trabajo con las ONG especializadas en la

[10] Documento interno de la CONGDE para la elaboración de la Estrategia de acción humanitaria de la Cooperación Española 2018-2023.

materia. En el mes de mayo de 2019 se celebra en Palma de Mallorca la **III Conferencia Internacional de Escuelas Seguras**.

  - Impulsar la participación de España en diversos aspectos de la agenda relativa a la protección de la infancia en conflictos armados y en especial a los "niños y niñas soldado". Desde 1999, el Consejo de Seguridad ha adoptado nueve resoluciones temáticas dedicadas a la situación de los niños en los conflictos armados. En especial, **las Resoluciones 1539 (2004) y 1612 (2005),** adoptadas por iniciativa de Francia, crean un mecanismo de vigilancia y de comunicación de la información sobre seis tipos de violaciones de los derechos del niño y un grupo de trabajo del Consejo de Seguridad encargado de hacer un seguimiento de estas violaciones. Estas resoluciones instan a las partes en los conflictos que reclutan a niños en sus fuerzas armadas a elaborar planes de acción para liberarlos y reinsertarlos. En junio de 2015, se aprobó **la Resolución 2225** del Consejo de Seguridad, que condena los secuestros de niños. Asimismo, en 2007 se aprobaron los llamados Principios y Compromisos de París, unas directrices para luchar contra el reclutamiento de niños en las fuerzas armadas. Desde entonces, 105 Estados los han suscrito.

- Impulsar el trabajo en torno a los mecanismos de verificación y control del derecho internacional humanitario en el marco de la Unión Europea. Tras las elecciones europeas de 2019 se debería promover en las diversas instituciones europeas.

- Iniciar un trabajo con los países de América Latina en materia de diplomacia humanitaria para conseguir que ratifiquen instrumentos internacionales de protección en el caso de que no lo hayan hecho. Por ejemplo incidir en aquellos países que no han ratificado la competencia de la Comisión Internacional Humanitaria de Encuesta.

- Articular el trabajo de diplomacia humanitaria que se emprenda desde el Ministerio de Asuntos Exteriores Unión Europea y Cooperación con el de otros ministerios y muy especialmente con el de Justicia, en materia de jurisdicción universal, o con el Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, en

materia de refugiados y migrantes. Deberían impulsarse los lazos con la Dirección General de Integración y Atención Humanitaria en la definición de conceptos comunes en materia humanitaria.

- Promover el conocimiento de los principios humanitarios y el derecho internacional humanitario en el conjunto de los actores de cooperación y en la sociedad española. Impulsar también el trabajo con el Ministerio de Defensa en materia de difusión del derecho internacional humanitario y de las cuestiones humanitarias en general, impulsando también el conocimiento de las directrices de Oslo en materia del uso de medios militares en la respuesta a emergencias.

- Impulsar y activar el trabajo de la **Comisión española de derecho internacional humanitario**. Tanto de cara a la preparación de la próxima XXXIII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, como en general, la recuperación del trabajo de este organismo es fundamental, ya que es la única instancia de la Administración pública creada para estos fines.

- Impulsar un trabajo articulado con otras áreas del MAEUEC y otros ministerios para avanzar en la coherencia de políticas en temas vinculados con la acción humanitaria como los tratados de limitación de armas y desarme, participación española en operaciones paz y el papel de España en posibles procesos de negociación para la resolución de conflictos. Ampliar la visión de la diplomacia humanitaria incluyendo más cuestiones de diplomacia preventiva y del rol que desde el Ministerio se puede tener en prevención, pero también en procesos de mediación y resolución de conflictos (como la oferta que realizó del presidente del Gobierno en el caso de las negociaciones con el ELN en Colombia). Manteniendo siempre la independencia de la acción humanitaria y el respeto por sus principios está interrelación con el trabajo político orientado a la prevención o la transformación de conflictos es muy relevante.

- En línea con lo anterior y desde una perspectiva más general, se debería estudiar la incorporación de los temas de construcción de la paz, negociación en conflictos, mediación… en la agenda de diplomacia humanitaria.

5. La diplomacia humanitaria en y con otros ministerios y organismos del Estado

Las reflexiones incluidas al inicio del artículo avalarían la idea de la conveniencia de impulsar, en ciertas áreas, un trabajo conjunto con otros ministerios y organismos de las Administraciones públicas. No se nos escapa lo complejo de esta tarea pero, no obstante, quisiéramos sugerir algunas pistas que pudieran alentar la reflexión y el debate.

a. Las cuestiones de asilo y extranjería

Tanto la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, como la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (Ley de extranjería) y posteriormente el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009, contienen algunas referencias a cuestiones de carácter humanitario y, de hecho, en el marco de su aplicación y en el de la jurisprudencia que, en su caso, generan, son frecuentes las consideraciones de tipo humanitario. Es el caso de la protección subsidiaria por motivos humanitarios recogida en la Ley 12/2009 de asilo, o los llamados visados humanitarios (Autorización de residencia temporal por razones humanitarias) recogida en el Artículo 126 de la Ley Orgánica 2/2009 de extranjería.

No es objetivo de este artículo analizar ni profundizar en lo previsto en estas normas pero, dado que en ambos casos están dando lugar a interpretaciones diversas sobre las "razones humanitarias" y a generar decisiones y sentencias que ha hecho necesaria la clarificación jurisprudencial por parte del Tribunal Supremo (Tribunal Supremo, 2013), se podría estudiar la conveniencia de establecer un Grupo de trabajo interministerial que avanzara en la clarificación sobre la interpretación de las "razones humanitarias" en ambas leyes. (CEAR. 2018[11]).

[11] https://www.cear.es/wp-content/uploads/2018/06/BOLET%C3%8DN-JUR%C3%8DDICO-CEAR-SEGUNDO-TRIMESTRE-2017.pdf

En cualquier caso, tras la aprobación de la Declaración de Nueva York para Refugiados y Migrantes, en septiembre de 2016, y la puesta en marcha de los dos procesos paralelos de Pactos Globales (Global Compact)- el Marco de respuesta integral para refugiados y el Pacto mundial para la migración segura, ordenada y regular, cuyos procesos concluyeron a finales de 2018-, se abre un periodo en que las tareas de difusión y sensibilización sobre cómo avanzar en la aplicación de ambos pactos van a ser fundamentales. Y por tanto, el trabajo conjunto entre los Ministerios de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia y tal vez otras instituciones, debiera ser necesario.

En el marco de sus competencias será necesario establecer actuaciones con las Comunidades Autónomas y otros organismos.

b. Las cuestiones de justicia penal universal

La reciente creación de la Comisión de expertos para el restablecimiento de la justicia universal marca un hito en la recuperación del papel que nuestro país tuvo en el pasado en esta materia. Ello abre nuevas posibilidades para la incorporación de este tema a las acciones de diplomacia humanitaria que puedan emprenderse en el futuro. Evidentemente involucra al Ministerio de Justicia.

Bibliografía y referencias

Global Protection Cluster(2012): *Normas mínimas para la protección de la infancia en la acción humanitaria.* https://www.unicef.org/lac/normas_minimas_edition.pdf

IASC (2008): *Mujeres, niñas, niños y hombres Igualdad de oportunidades para necesidades diferentes y orientaciones para su aplicación* http://www.unrwa.es/EBDHsevilla2015/wp-content/uploads/2015/11/IASC_ManualGe%CC%81nero.pdf

IECAH, HEGOA (2017). "Documento de trabajo sobre acción humanitaria 1. Un sistema humanitario en transformación. Retos tras la Cumbre Humanitaria Mundial". http://iecah.org/images/Doc_TrabajoAH1_Un_sistema_humanitario_en_transformaci%C3%B3n.pdf

Minear, L., & Smith, H., 2007. 'Humanitarian Diplomacy: practitioners and their craft', United Nations University Press, Tokyo

Peñas, Francisco Javier, 2000. Diplomacia humanitaria, protectorados y político de cañoneras.Africa subsahariana, subestatalidad y política estatal. África en el Sistema Internacional: Cinco Siglos de Frontera. Libros de la Catarata.

Pérez- Prat, Luis. 2005. Las ONG y el derecho internacional humanitario, en Consuelo Ramón Chornet, Romualdo Bermejo, Derechos y libertades ante las nuevas amenazas a la seguridad global. Tirant lo Blanc. Valencia.

The Grand Bargain – A Shared Commitment to Better Serve People in Need (2016). http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Grand_Bargain_final_22_May_FINAL-2.pdf

TRIBUNAL SUPREMO SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO GABINETE TÉCNICO DOCTRINA JURISPRUDENCIAL SOBRE PROTECCIÓN INTERNACIONAL (ASILO Y REFUGIO, PROTECCIÓN SUBSIDIARIA Y AUTORIZACION DE PERMANENCIA EN ESPAÑA POR RAZONES HUMANITARIAS). 2009-2012. Coordinador: D. Juan Pedro Quintana Carretero. Magistrado Decano del Gabinete Técnico de la Sala Tercera del Tribunal Supremo Autores: D. Pedro Escribano Testaut Magistrado del Gabinete Técnico del Tribunal Supremo Dª Margarita Diana Fernández Sánchez. Letrada del Gabinete Técnico del Tribunal Supremo.

WHS (2016): “Commitments to action”. http://www.agendaforhumanity.org/sites/default/files/resources/2017/Jul/WHS_commitment_to_Action_8September2016.pdf